

SUSTENTAÇÃO ORAL DO PROCURADOR-GERAL DO BANCO CENTRAL
NA SESSÃO PLENÁRIA DO STF DE 4 DE FEVEREIRO DE 2015

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 592.377/RS
(CAPITALIZAÇÃO DE JUROS)

Exmo. Sr. Presidente e eminentes Ministros da Suprema Corte

Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot,

Sras. e Senhores Advogados, peço vênias para cumprimentar V. Exas. na pessoa do Dr. Orlando Salatier Ferreira, Advogado radicado no Estado do Maranhão, que se encontra de passagem por Brasília, ora aqui presente, e que muito me inspirou a abraçar a carreira jurídica.

O Banco Central, por seu Procurador-Geral, uma vez mais, ocupa tão honrosa tribuna e o faz na expectativa de trazer contributos que considera relevantes para o deslinde de questão de grande importância para o Sistema Financeiro Nacional e os consumidores bancários, valores com destacado assento constitucional.

Nesse sentido, agradeço ao ilustre relator, Ministro Marco Aurélio, pela deferência de admitir como *Amicus Curiae*, no presente caso, o Guardião da Moeda.

Discute-se, no apelo extremo, a constitucionalidade de dispositivo veiculado em Medida Provisória¹ editada no dia 30 de março de 2000,

¹ Art. 5º da MPv nº 2.170-36, de 23.8.2001, na qual se converteu, após sucessivas reedições, a MP nº 1.963-17, de 30.3.2000.

cujo teor trouxe **clareza e transparência** para questão antes marcada por **incertezas e distorções de toda ordem**.

Até o advento desse dispositivo legal, que, registre-se, vigora **há quase 15 anos**, grassava **intensa controvérsia jurídica** sobre a possibilidade, ou não, da capitalização de juros, nos empréstimos bancários, com periodicidade inferior a um ano.

O cenário era **absolutamente incerto e precário** quanto à forma de capitalização de juros bancários.

Passo a discorrer brevemente sobre os lados opostos que se encontravam em marcante confronto nesta controvérsia:

De um lado, a Lei de Usura – Decreto de 1933 (Dec. nº 22.626, de 1933) – proibia a capitalização de juros em periodicidade inferior à anual (art. 4º).

Na mesma linha, a Súmula 121, do Supremo, **de 1963**, reafirmava essa vedação (essa, inclusive, foi a súmula invocada pelo Tribunal recorrido).

De outro lado, a Súmula 596, do Supremo, **de 1976**, permitiu a capitalização dos juros bancários.

Noutro passo, a Lei da Reforma Bancária, 4.595, de 1964, atribuiu ao Conselho Monetário Nacional a competência para disciplinar o crédito e impor eventuais limitações aos juros bancários (e não há nenhuma restrição à forma e ao tempo de capitalização dos juros).

Em suma, ao longo de meio século, de 1933 a 1976, dois diplomas legais e duas Súmulas da Suprema Corte sucederam-se na tentativa de disciplinar a matéria.

Nesse cenário, surgiram numerosos julgados controvertidos sobre a possibilidade, ou não, da capitalização mensal no Sistema Financeiro.

Como resultado dessa temerária oscilação, os agentes econômicos, inclusive os consumidores, seguiam perguntando: é possível, ou não, a capitalização mensal de juros bancários?

Sem segurança alguma quanto à resposta, bancos previam capitalização mensal em seus contratos, mas, inseguros quanto à possibilidade real de revisão judicial, promoviam aumentos compensatórios nos juros cobrados.

Em palavras diretas: havia profunda **insegurança e celeuma jurídica**.

E insegurança, Srs. Ministros, no mercado financeiro, significa **risco de crédito**, que se traduz em **custos**, onerando, em última análise, o próprio consumidor com **aumento das taxas de juros!**

As controvérsias sobre a forma de capitalização seguiam se avolumando nos Tribunais e, diante desse quadro de total indefinição, a **insegurança jurídica**, as **incertezas**, os **riscos**, os **custos** e a **elevação do spread bancário** deixavam a todos atordoados, gerando enorme instabilidade no mercado de crédito.

Na avaliação do Governo de então, esse cenário de indefinição chegava a um ponto de grande criticidade no final da década de 1990/início da

década de 2000, o que comprometia a eficiência e a estabilidade na intermediação financeira.

Diante desse cenário crítico, o Presidente da República, alicerçado no art. 62 da Constituição, considerou relevante e urgente solucionar aquele quadro de tamanha incerteza – diria: um **cenário caótico**.

Para tanto, o Presidente da República editou Medida Provisória, em 30 de março de 2000, para, de uma vez por todas, pôr fim àquela renitente contenda.

A exposição de motivos, eminentes Ministros, da norma impugnada pelo TJRS foi expressa nesse sentido:

“[...]

O panorama atual, como demonstrado, aumenta sobremodo o risco das operações financeiras, com reflexos expressivos no inadimplemento bancário, o que resulta em impacto nas taxas de juros praticadas.”

Ou seja, o Governo que editou aquele diploma legal antevia o pior dos mundos: explosão da inadimplência e das taxas de juros.

Era, pois, patente a urgência em se editar um **verdadeiro marco regulatório**, com **efeito imediato e, sobretudo, saneador**, para fulminar tamanha celeuma jurídica.

Na **cabeça do dispositivo** sob julgamento², a medida provisória conferiu **uniformidade** quanto ao **modo** de capitalização dos juros (disse a MP: ‘ficam os bancos autorizados a capitalizar juros de determinada forma’).

No **parágrafo único** do mesmo dispositivo, a MP impôs mais **transparência** que a prevista até mesmo no Código de Defesa do Consumidor.

Veja-se: o **CDC** exigia do fornecedor de crédito (ou seja, dos bancos) **apenas a informação prévia do montante dos juros** e da sua **taxa efetiva** (art. 52, II).

A **medida provisória** em apreço – editada no ano de 2000, uma década após o CDC – exigiu dos bancos muito mais!

A MP exigiu a **apresentação** ao cliente, **a qualquer tempo**, de **planilha** com valor **principal** da dívida, seus **encargos** e despesas contratuais, parcela de **juros** e os **critérios de sua incidência**, bem como parcela correspondente a **multas e demais penalidades** contratuais.

Tratava-se e trata-se, em boa verdade e em boa medida, de **regra de ouro**, que atende expressamente ao que a Constituição reza no art. 5º, inciso XXXII: “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” e a MP assim o fez, ao dar **uniformidade no tratamento da capitalização** e ao **exigir clareza e transparência na relação contratual**.

² Art. 5º da MPv nº 2.170-36, de 23.8.2001, na qual se converteu, após sucessivas reedições, a MP nº 1.963-17, de 30.3.2000.

Como, pois, eminentes julgadores, não reconhecer a urgência e a relevância dessa matéria para o mercado de crédito e conjunto dos consumidores?

Seria o caso de esperar o Congresso Nacional resolver a questão, por meio do processo legislativo ordinário, o qual, todos sabemos, não é tão célere devido à pluralidade e à dinâmica do Parlamento?

Qual de nós poderia garantir que um projeto de lei sobre o câmputo de juros bancários ainda não estaria tramitando? Aliás, até hoje, passados cerca de 15 anos da edição daquela Medida Provisória, o que envolve quase quatro legislaturas, o Congresso ainda não apreciou o ato normativo, tratando-se da chamada MP ‘congelada’, que produz efeitos até que seja objeto de votação pelo Parlamento.

E foi exatamente esse o **julgamento político-administrativo e legítimo** do então Presidente da República ao conceber dita Medida Provisória. Não se mostrava possível e recomendável aguardar o Poder Legislativo.

Senhores Ministros, faço-lhes uma indagação: o que poderia ser mais urgente e relevante para a estabilidade das relações contratuais no Sistema Financeiro, que não **segurança jurídica, comparabilidade e transparência**?

O que poderia ser mais urgente e relevante para a efetiva proteção dos agentes econômicos, em especial do consumidor bancário?

Permitam-me fazer-lhes outra pergunta: o melhor momento, para revisitar esse difícil juízo político seria agora, passados quase 15 anos da edição da norma?

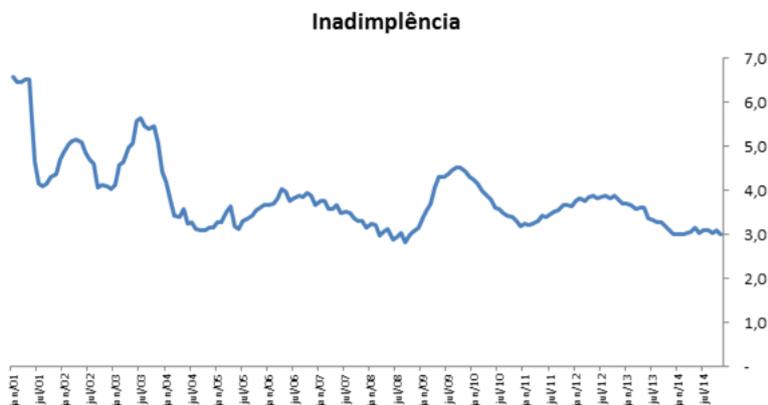
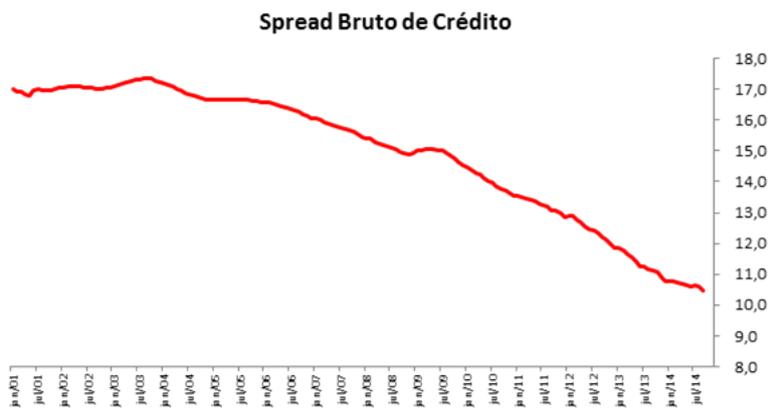
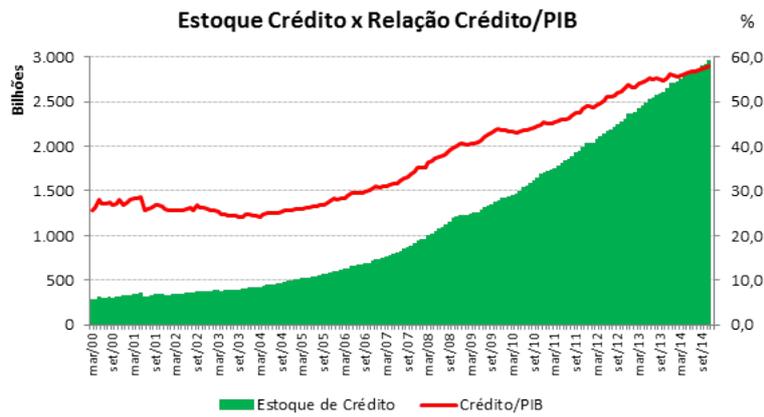
Não diria, como dizem alguns, nobres Ministros, que a história não se reescreve, mas que a história é escrava das circunstâncias, disso não tenho dúvidas. E o cenário então vivenciado não era nada ameno! Era tormentoso e atribulado com toda sorte de instabilidade jurídica.

Em suma, a norma discutida, superou a grave querela quanto à possibilidade de capitalização mensal e trouxe:

- (i) **padronização e uniformidade** do cômputo dos juros, rompendo com anos de controvérsia jurídica;
- (ii) **mais informações** para o cliente, facilitando o entendimento do custo efetivo total do empréstimo e ensejando a **comparação** entre bancos diferentes, **aumentando a concorrência** no setor;
- (iii) **estímulo para o alongamento dos prazos** dos empréstimos, fomentando a disponibilidade de crédito na economia.

Na última década, avanços normativos como o marco regulatório da capitalização de juros permitiram o crescimento expressivo e sustentável do crédito, com níveis declinantes de *spread* bancário e de inadimplência, o que contribuiu para fomentar o desenvolvimento econômico.

Considerando o contributo do Banco Central como Amigo da Corte neste julgamento – e a razão da presença do Regulador e Supervisor Bancário, independentemente de quais são as partes, mais não é do que contribuir técnica e juridicamente –, trago alguns dados numéricos relevantes do mercado de crédito nos últimos 15 anos.



E como isso foi possível? Com marcos regulatórios que permaneceram incólumes no tempo, com ganhos inestimáveis para o crescimento sustentável do País e para os consumidores bancários.

E não é só. A norma, ora sob julgamento, também cristalizou o equilíbrio indispensável entre ativos e passivos, na medida em que uniformizou o modo de **capitalizar os juros, tanto em relação aos**

ativos quanto aos passivos dos bancos, ou seja, os empréstimos e os investimentos, desde 2000, passaram a ser capitalizados da mesma forma: com periodicidade inferior a um ano.

Pergunto-lhes mais uma vez – e o faço com a devida *vênia*: esse equilíbrio entre ativos e passivos, que gerou, de imediato, segurança e isonomia entre credores e devedores, não seria urgente e relevante para a **estabilização das relações jurídicas?**

Outra questão: lembremo-nos que, ao longo de toda a década de 1990, 3 dos 7 maiores bancos no Brasil quebraram, após a implementação do Plano Real, que desnudou os ganhos fictícios, fraudulentos e ineficientes desses bancos.

A Medida Provisória data de 2000. Indago-lhes, pois: ela não seria urgente e relevante, logo após uma década indelevelmente marcada por uma das maiores crises bancárias já sofridas pelo País?

Não seria urgente e relevante a edição de um marco regulatório sobre questão tão sensível para o crédito bancário, qual seja, a forma de computar os juros?

Afinal, juros são a **medula** e o **coração** do crédito e a Medida Provisória buscava exata e rigorosamente uniformar a forma do cômputo dos juros nos empréstimos bancários!

Por todas essas razões, tem-se como inequívoca a relevância e a urgência que inspiraram Sua Excelência o então Presidente da República a editar a norma que ora se discute.

E não só a relevância e a urgência de sua edição, mas em especial o acerto desse marco normativo, que deu concretude a valores constitucionais irrenunciáveis: a “**defesa do consumidor**” e a “**estabilidade do sistema financeiro**”.

Aqui, têm-se dos vetores da Constituição: **de um lado**, a Carta Política, na expressa dicção de seu art. 192, dispôs e dispõe que o SFN haveria de ser estruturado de forma a “promover o desenvolvimento equilibrado do País”; **de outro lado**, a mesma Carta Magna prevê, expressamente em seu art. 5º, XXXII, que “a lei promoverá a defesa do consumidor”.

Foi o que aquele marco normativo propiciou: fomento da economia real (com o crescimento seguro e sustentável do crédito) e defesa do consumidor, a partir de um ato de governo, em realidade de Estado, porquanto calcado em estudos técnicos sobre riscos de crédito, potencial de aumento do *spread* bancário e da inadimplência. Com base nesses estudos, o Presidente da República exerceu a prerrogativa que a Constituição lhe conferia e lhe confere para editar, com força de lei, uma Medida Provisória e assim o fez por meio de um juízo eminentemente discricionário, administrativo e técnico, submetendo, de imediato, o diploma legal que acabara de editar ao escrutínio político do Congresso Nacional.

O que hoje aqui se debate é se se mostra cabível, ou não, o controle jurisdicional daquele ato normativo quanto à presença da relevância e urgência para sua edição, é dizer: a Corte Constitucional deve, sem precisa avaliação do uso e do abuso, adentrar nessa seara cuja linha divisória é ténue e limítrofe?

Como aferir a relevância e a urgência de um ato de Governo, sem o risco da subjetividade? É razoável, é pertinente, é conveniente, é

recomendável o controle jurisdicional de requisitos tão próprios e umbilicalmente afetos ao juízo político-administrativo?

A jurisprudência desta Suprema Corte, em não raras oportunidades, já ressaltou que, apenas, em casos excepcionalíssimos, pode e deve adentrar nesse juízo de valor. Acertada e de todo escoreta essa conclusão feita pelo intérprete maior da Constituição. Afinal, diria eu, esse juízo, mais do que ser intimamente vinculado ao escrutínio político do Presidente da República e do Parlamento, se situa num terreno pra lá de pantanoso – diria mesmo pra lá de movediço, próprio do convencimento e das convicções político-governamentais, que aqui e ali podem variar de acordo com as conveniências e a vontade da maioria.

De certo, esse juízo da relevância e da urgência é nada ou é pouco consentâneo com a necessária assertividade e firmeza de um controle jurisdicional.

E, no caso concreto, esse juízo de relevância e urgência, alcançará a remontagem de um quebra-cabeça cujas peças foram juntadas há 15 anos pelo então Presidente da República, e a peça central era exatamente o risco expressivo de aumento do *spread* e da inadimplência.

É como se estivéssemos numa zona fronteira entre dois países, com a oportunidade de sair da terra natal para algum deles, mas apenas com um único visto de entrada, sem se saber ao certo qual daqueles países aceitaria o visto. Diante desse quadro, o viajante, para não correr o risco de errar e ser deportado, opta por manter-se em sua terra, sem o que só atrairia para si insegurança e instabilidade.

Concluindo, senhores Ministros, e com as vênias devidas e escusas por ter me alongado, permito-me sumariar o quanto aqui expus:

1. Antes desse importante marco regulatório, que trouxe clareza e impôs transparência, reinava a incerteza.
2. E incerteza, como já dito, traduz-se em insegurança e instabilidade jurídica. Em poucas palavras, traduz-se em desordem econômica, custo e risco de crédito, cujo resultado é o pior dos mundos para todos: aumento dos spreads bancários.
3. Regras claras favorecem o consumidor. Incertezas, sem dúvida, o prejudicam.
4. Muito ao contrário de prejudicar o cliente bancário, o que a norma impugnada trouxe foi transparência e segurança jurídica: a mais efetiva defesa do consumidor.
5. A norma impugnada constituiu e constitui, há 15 anos, verdadeira referência normativa para todos os agentes econômicos.
6. A história ensina que tabelamentos e proibições quanto à fixação de preços apenas estimulam distorções. Já nos afastamos, de há muito, desses fantasmas.
7. A controvérsia que grassava, antes da norma questionada, apenas levava os bancos a aumentos compensatórios de suas taxas de juros, ante a incerteza quanto à forma de sua capitalização e o risco de revisão judicial.
8. O que favorece e protege o consumidor é um nível de concorrência adequado.

9. Concorrência pressupõe comparar preços, o que pressupõe transparência, que é justamente a tônica da legislação ora sob julgamento.
10. Retroceder, quanto a esse marco regulatório, é trazer reviravoltas jurídicas de há muito superadas, que só contribuem para desestabilizar as relações jurídicas.
11. Conquanto nenhuma norma seja imune ao controle jurisdicional, tudo está a indicar, inclusive consoante pacífica jurisprudência dessa Corte, que o primeiro escrutínio a ser feito na apreciação de uma Medida Provisória, é de cunho político – e, passadas quase duas décadas, o Congresso Nacional, até hoje, não deliberou sobre a norma da capitalização de juros. Ou seja, nem mesmo o Congresso Nacional chegou a exercer o controle político da MP.
12. E, data máxima vênia, exercer o controle jurisdicional antes do controle político determinado pela Constituição seria, quero crer, retirar do Congresso Nacional prerrogativa peculiar da relação entre o Poder Executivo e o Parlamento, pois, tendo força de lei, a Medida Provisória, uma vez editada, toca diretamente a competência legislativa, que é ordinariamente do Congresso.
13. Apelo, encareço e rogo aos eminentes julgadores que reafirmem a prerrogativa do Congresso Nacional de proceder ao juízo político da relevância e urgência das Medidas Provisórias, reservando o poder judicante da Suprema Corte Constitucional aos casos manifestos de abuso de poder do Presidente da República, o que não se verifica *in casu*.